

# LA LÓGICA DE LAS DECISIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS EDUCATIVOS: ESTUDIO DE UN CASO

por Antonio RODRÍGUEZ MARTÍNEZ  
José Manuel TOURIÑÁN LÓPEZ  
Miguel A. SANTOS REGO

*Universidad de Santiago de Compostela*

## *I. Introducción*

En este trabajo nuestra intención es profundizar en la lógica de las decisiones que informan la génesis y el desarrollo de políticas educativas. En nuestro caso, el eje referencial no ha sido otro que el comienzo y posterior articulación de lo que hoy se denomina Sistema Universitario de Galicia, toda vez que la dinámica imprimida para desarrollar el sistema que nos ocupa no habría sido posible sin el conocimiento de principios básicos de planificación educativa y de estrategias eficaces para su delineamiento en las circunstancias específicas del contexto gallego.

Tal planificación ha tenido en cuenta no sólo el conocimiento de la educación susceptible de ser aplicado al caso, sino también la realidad territorial, social, educativa y cultural del país gallego, considerando en todo caso los postulados y derivaciones inherentes a una triple racionalidad: sistémica, socio-económica y académico-organizativa.

## *II. Decisiones técnicas, morales y políticas*

Cuando se habla de educación, de toma de decisiones, de planificación de una política educativa debemos tener muy en cuenta que se suelen entrecruzar tres tipos diferentes de decisiones que se basan o fundamentan en conocimientos y variables diferentes. Nos estamos refiri-

riendo a las decisiones técnicas (pedagógica), a las decisiones morales y a las decisiones políticas (de política pedagógica). Por este motivo, creemos necesario diferenciarlas para una mayor comprensión de las políticas educativas.

Este entramado de decisiones se puede comprobar en el proceso que se sigue con respecto de una expectativa social, como puede ser el bilingüismo. Así, previo a la acción, el profesional asume el compromiso moral de educar —en lugar de hacer otra cosa— y, además, de realizar bien su tarea. A partir de ahí, la expectativa (el bilingüismo) debe justificarse social y moralmente para la sociedad. Posteriormente, el poder político, en función de diferentes variables, entre las que se supone se encuentra la de tener valor educativo (asunto que corresponde resolver al conocimiento de la educación) establece que dicha expectativa se convierta en uno de los fines del sistema educativo. Al tener valor educativo y convertirse en meta de la educación esa expectativa, es por lo que desde el propio conocimiento de la educación se generarán reglas de intervención para hacer efectiva esa meta (objetos bilingües).

Así las cosas, una vez que se acepta moralmente a una expectativa social o que el poder político dirige una de sus opciones al sistema educativo como fin de la educación, el conocimiento de la educación es el que capacita al profesional para juzgar la valiosidad educativa de la expectativa, para participar en la decisión de adoptar esa expectativa como meta educativa y para desarrollar programas de intervención pedagógica ajustados a hechos y decisiones pedagógicos que hagan efectiva dicha meta.

En este ejemplo puede verse muy claro que el ámbito de la elección técnica se reduce a la elaboración de reglas y normas que se justifican desde el propio proceso de intervención. Es decir, la investigación de la decisión técnica defiende la fundamentación de la elección en el conocimiento que se tiene del propio sistema. Es una orientación de la acción —de fines y medios— derivados directamente de la propia actividad elegida previamente. El objetivo directo de la acción supone compromiso moral —hacer ciencia— pero los objetivos subsidiarios —qué se hace, cómo y qué voy a descubrir— son invenciones conceptuales, valoraciones y elecciones técnicas acerca de y sobre los datos de competencia exclusiva del científico (Bunge, 1976; García Carrasco, 1985; Castillejo, 1985; Touriñán y Rodríguez, 1993).

Se puede afirmar, por tanto, que la elección técnica (pedagógica) no es una elección de medios para fines dados. Nos pueden proponer fines, pero es competencia del científico decir qué objetivos pueden fundarse como objetivos del ámbito. En este sentido, la elección técnica es una elección de fines y medios subsidiarios que están lógicamente implicado en la tarea; en otras palabras, elección de fines y medios subsidiarios con

fundamento en el conocimiento de la actividad a realizar. En función de lo anterior el esquema de la elección técnica podría expresarse de siguiente modo:

$T (= C \longrightarrow A)$

A es el objetivo a conseguir, y está legitimado por el marco teórico

---

Constrúyase C (Tourrián, 1987, p. 73)

Este es el esquema de la elección técnica, en primer lugar, porque es una elección dentro de un ámbito determinado de necesidad y, en segundo lugar, porque el criterio de decisión se basa estrictamente en el conocimiento del funcionamiento del ámbito en el que se actúa.

Este tipo de elección técnica en la ciencia, como elección de fines y medios fundada en el conocimiento del funcionamiento de la actividad a realizar, hace que elecciones que hasta el momento se consideraban decisiones genuinamente morales hayan pasado a tener un fundamento de tipo científico. Debido a esto, al profesional de la educación, una vez que decidió serlo, se le pueden plantear elecciones de tipo técnico de diverso grado de libertad: del deber simple; del deber más urgente y del deber fundamental. En todos estos casos, el paso del 'es' al 'debe' se fundamenta en el conocimiento del funcionamiento del sistema. Se trata, por tanto, de elecciones técnicas de objetivos y medios subsidiarios (Tourrián y Rodríguez, 1993).

Por otra parte, en el ejemplo que se expuso al principio, aparecen otra serie de decisiones de diferente ámbito a las técnicas, que son las elecciones morales genuinas. Se nos plantean opciones para orientar nuestros personales objetivos de acción. En este tipo de decisiones «la elección que orienta nuestra vida no tiene un objetivo previo, sino la simple y complicada afirmación de que el valor de cada una de esas cosas se elige como meta última, aquí y ahora, con carácter de opción fundamental y sin un objetivo previo elegido» (Tourrián y Rodríguez, 1993, p. 16). En este tipo de elección, el conocimiento del funcionamiento del sistema no nos sirve para resolverla, ya que, como apuntamos, es una opción personal y la ciencia o el conocimiento del funcionamiento del sistema no puede elegir por nosotros. Ahora bien, toda decisión moral se realiza en función del mejor conocimiento teórico posible de las situaciones en las que debemos elegir (Asch, 1968; Kohlberg, 1971; Foot, 1974; Peters, 1974 y 1979; Bunge, 1976; Feinberg, 1979; Toulmin, 1979 y 1980; Turiel, 1984).

Se puede decir, por tanto, que la ciencia es necesaria para resolver los conflictos morales, aunque no es suficiente, ya que la decisión moral se realiza en función de las necesidades que nosotros tenemos en cada instante, y decidir cual de esas necesidades es más fundamental supone una «referencia a nuestros sentimientos, actitudes e intereses, que nosotros

podremos corregir y variar, si descubrimos que su fundamento cognoscitivo no es correcto, pero que no podemos evitar tenerlos en el momento de adoptar la decisión» (Tourinán y Rodríguez, 1993, 17).

Finalmente, en el ejemplo expuesto al principio aparece otro tipo de elecciones que son las denominadas decisiones políticas. Este tipo de decisiones que se toman en la política, en general, y en la política educativa, en particular, se centran fundamentalmente, en establecer las prioridades y estrategias de logro que el poder político cree necesarios para el buen funcionamiento del Estado o del Sistema Educativo (en el caso de la política educativa) y, en última instancia, para la mejora de la sociedad.

El objetivo general de la decisión en política educativa es determinar cuáles son las necesidades que demanda la sociedad en materia educativa y cómo se pueden satisfacer, para establecer, de acuerdo con los presupuestos económicos, cuales son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y cuales, por consiguiente, deben ser financiadas. En este sentido, las decisiones de la política educativa tienden a cubrir la demanda social o las necesidades sociales en materia educativa de modo diverso, según las concretas circunstancias de cada período de gobierno.

Pues bien, la elección de los fines y la asunción de las estrategias de logro a nivel político constituyen lo que denominamos decisiones políticas, es decir, aquellas decisiones que el poder político adopta para satisfacer, tanto las demandas sociales como las vías de logro que cree prioritarias con respecto a otras finalidades o estrategias en esas circunstancias concretas de gobierno. Se puede afirmar, en este sentido, que las decisiones políticas son aquellas que adopta el poder político como prioritarias para el desarrollo de un ámbito, teniendo en cuenta las demandas y necesidades sociales del mismo, así como las interpretaciones que sobre esas demandas y necesidades sociales se realizan desde los distintos ámbitos de la realidad. El esquema de la decisión de política educativa podría ser el siguiente (Tourinán y Rodríguez, 1993; Rodríguez Martínez, 1989):

$$P_E = (X_1 \vee Y_1 \vee Z_1 \quad A_E) \vee_s (X_2 \vee Y_2 \vee Z_2 \quad B_E) \vee_s (X_3 \vee Y_3 \vee Z_3 \quad C_E)$$

Donde:

$A_E$ ;  $B_E$ ;  $C_E$ : son metas educativas reconocidas socialmente y legitimadas por el conocimiento del ámbito educación.

$X$ ,  $Y$ ,  $Z$ : son alternativas para alcanzar las metas. Estas alternativas se establecen por medio del conocimiento de la educación (experiencial, teoría práctica o tecnología específica).

$P_E$  es la decisión de política educativa que fija la prioridad de una de esas metas con su alternativa de acción bajo variables de oportunidad, coherencia socio-cultural, pertinencia ideológica y posibilidad económica, básicamente.



Habremos de tener presente, por tanto, que toda política educativa dirigida a cualquier nivel o subsistema del sistema educativo debe, por una parte, procurar una educación de calidad y para ello ha de tener muy en cuenta el conocimiento de la educación; y, por otra parte, debe responder a las necesidades y demandas que la sociedad hace a la educación. Es decir, que si el conocimiento de la geografía del país, por ejemplo, es necesario o tiene valor educativo, principalmente, para los ciudadanos de ese país, el sistema educativo tendrá una alta eficiencia interna si logra que todos los ciudadanos sepan geografía. Pero tendría una baja eficiencia externa si lo que pide la sociedad es especialistas, por ejemplo, de informática, que es, también, un conocimiento que tiene valor educativo. Es decir, que la eficiencia externa se refiere al grado de adaptación de los objetivos del sistema educativo a los objetivos que la sociedad demanda de dicho sistema educativo; y la eficiencia interna se refiere al grado de cumplimiento de sus propios objetivos; por consiguiente, puede resultar que estos dos tipos de eficiencias no se correspondan (Torreblanca, 1980; Coombs, 1985; Rodríguez Martínez, 1989; Medina, 1993).

Entendemos, por consiguiente, que el postulado fundamental de la decisión política es que ésta es correcta siempre que no contradiga lo demostrado por el conocimiento propio del ámbito de realidad sobre el que se decide (la educación, en nuestro caso). Por este motivo, la decisión política suele partir, casi siempre, de alternativas y soluciones presentadas por los técnicos del ámbito (informes de expertos). Es decir, el político no tiene que decidirse necesariamente a favor de un determinado problema, pero una vez establecido un problema como prioritario, debe adoptar una solución avalada por el conocimiento técnico del ámbito al que pertenece el problema. Esto es así, porque en su decisión cuentan variables externas e internas al ámbito que se convertirá en prioritario. Estas alternativas o soluciones que presentan los técnicos o especialistas se conocen genéricamente como decisiones técnicas y se fundamentan en el conocimiento que se tiene del ámbito en el que se decide (en nuestro caso, el conocimiento de la educación) (Tourinán y Rodríguez, 1993).

De lo anterior no debe deducirse que defendamos que la política educativa sea una cuestión de los especialistas en funciones pedagógicas, ni que, por tanto, los profesionales de la educación sean los que elaboren, con sus conocimientos como técnicos en la materia, la política educativa; sino que, al contrario, defendemos que las decisiones de política educativa deben ser tomadas por el grupo o grupos sociales a los que les corresponda y sean tomadas en función del nivel del sistema educativo al que van a ir dirigidas; pero eso sí, teniendo presente que existe un conocimiento de la educación que permite realizar ciertas cosas y que no permite realizar otras (Rodríguez Martínez, 1989). En este sentido, estamos de acuerdo con M.S. Larson (1988, 184) cuando nos dice:

«El poder incuestionable de los expertos basado en la objetividad transcendente del conocimiento reificado, puede dar la impresión de ofrecer una solución a la crisis. Es una respuesta lógica en sistemas políticos que, en el fondo, desalientan la participación inteligente de sus ciudadanos, en los asuntos públicos. En las sociedades que pretenden lograr una justicia distributiva a partir de una auténtica democracia, la política no puede ser coto privado de los expertos o los profesionales. Por el contrario, en estas sociedades —que son objetivamente ideales, aunque no utópicas— una ciudadanía activa y segura de sí misma puede evaluar racionalmente las aportaciones de los expertos al proyecto común y lograr un progreso colectivo por medio de esfuerzos humanos abiertos, negociables y comprensibles. Una sociedad justa y democrática no tiene razón ni necesidad de temer el conocimiento de sus expertos».

En nuestra opinión, por tanto, puede afirmarse que el conocimiento científico de la educación está presente en la identificación de las necesidades y en la elaboración de modos de solucionar necesidades. Pero la decisión es política, porque la solución no se puede escoger solamente con el conocimiento técnico de cada ámbito (Pedagogía, Medicina, Arquitectura, etc.), sino que se escoge teniendo en cuenta otra serie de variables propias de lo político para establecer la prioridad, como pueden ser en nuestro caso, con respecto a la educación, el económico, el ideológico, el social, el cultural, etc., en cada circunstancia concreta.

Por todo ello, entendemos, en primer lugar, la decisión técnica como aquella decisión que se identifica con reglas y normas derivadas del propio proceso, en función del conocimiento que se tiene del ámbito específico y a partir de la elección primaria de trabajar en ese ámbito. En segundo lugar, que la elección moral no es una elección dentro de un ámbito, sino confrontación de ámbitos diversos respecto de la propia vida y proyecto personal: es la ordenación que hace el hombre de sus exigencias de acuerdo con las relaciones que se dan en la realidad en cada ámbito de su existencia. En tercer lugar, que la elección política se identifica con la ordenación de metas y alternativas de acción para lograrlas, pero no respecto de la propia vida personal, sino respecto del bien común vinculante en la sociedad (Tourinán y Rodríguez, 1993).

Debemos tener en cuenta, además, que estos tres tipos de decisiones son paralelas y complementarias. En primer lugar, porque, como ya vimos, resuelven problemas que afectan a un mismo ámbito bajo variables o coordenadas distintas. Y, en segundo lugar, porque, en nuestro caso, al pedagogo se le plantean problemas de elección técnica. En este sentido, con fundamento de elección técnica, es perfectamente legítimo que no acepte como objetivo educativo la destrucción de la condición de agente del educando.

Al mismo tiempo, también se nos presentan, como profesionales,

problemas de acciones morales genuinas que no podemos resolver con competencia técnica (pedagógica) sino, humanamente, con racionalidad práctica. Podemos preguntarnos ¿es lícito, mermar la eficacia de la educación primaria escatimando las partidas del presupuesto en aras de la educación preescolar?; pero además, se nos pueden plantear problemas políticos, si ese es el campo de trabajo, que no se resuelven desde la ciencia ni desde la moral: por ejemplo, aumentar la eficacia de la enseñanza primaria sin mermar la eficacia de la educación preescolar o viceversa.

### III. Acerca de los ámbitos de decisión

Si entendemos la organización educativa como sistema, es decir, aquella organización que se asemeja a los organismos vivos, entonces podemos subdividirla en subsistemas que se conciben funcionando con una autonomía relativa. Entonces, si tomamos como criterio, para esta subdivisión, el ámbito de estructuración de la función obtendremos cuatro subsistemas (Rodríguez Martínez, 1989):

- a) *El decisional*: responsable de la toma de decisiones en el sistema, tanto políticas como técnico-pedagógicas. Según el nivel del sistema en el que nos encontremos la proporción de unas u otras será diferente.
- b) *El operativo*: responsable de ejecutar o realizar, por medio de las intervenciones pedagógicas, las decisiones, políticas o técnicas, que se tomaron en el decisional.
- c) *El administrativo*: si bien no se refiere a ninguna función en concreto, el lugar que ocupen los profesionales dentro del sistema va a hacer que tengan que realizar una u otra actividad. Además, la estructura es uno de los componentes básicos de toda organización, y, como sabemos, el sistema educativo lo es.
- d) *El organizacional*: hace referencia al subsistema que permite a los grupos sociales, en particular, y a la sociedad, en general, participar en la toma de decisiones del sistema educativo. Está claro que esta participación se refiere, fundamentalmente, a las decisiones políticas.

Otra manera de dividir en subsistemas al sistema educativo es tomando como criterio el ámbito de realización de la función en dicho sistema educativo. En este sentido y con respecto a las decisiones sobre el currículum y el sistema escolar, en estos momentos en España se puede hablar de cuatro niveles, a saber, el Estado, las Comunidades Autónomas, los Centros Escolares y los Profesores (Gimeno, 1988).

En general, el *Estado* es aquel nivel en el que se establece la política educativa general referida al conjunto de ese estado, por lo que suele denominarse, también, nivel central o estatal. Este nivel, por tanto, tiene competencias sobre el sistema educativo en su totalidad y en todo el territorio nacional (Medina, 1976; García Hoz y Medina, 1986; Rodríguez Martínez, 1989). No obstante, la lógica decisional dentro de este nivel puede verse condicionada en el futuro, como ya está ocurriendo en determinados aspectos (ver Santos Rego y Garrido, 1994; Santos Rego, 1996, en prensa), por la dinámica inherente a la Unión Europea.

Otro nivel es el de la *Comunidad Autónoma*; en este nivel se establece la política educativa en un territorio determinado del Estado. El Estado, como apuntamos, suele tener, en principio, todas las competencias en materia educativa sobre todo el territorio nacional, pero puede ceder a las competencias o parte de ellas a una o varias estructuras político-sociales que las ejercerán en una parte de ese territorio nacional. Es decir, una de esas estructuras político-sociales son las que conocemos por comunidades autónomas, que ejercen las competencias que el Estado central les transfiere y las ejerce, cada una de ellas, en una parte del territorio de ese Estado. La Comunidad Autónoma al elaborar su política sobre las competencias transferidas por el Estado, debe inscribirla en el marco general que para esas competencias elaboró el Estado; es decir, debe tener en cuenta la política general que sobre ese ámbito establece el Estado.

Un tercer nivel es el que denominamos *Centro Educativo*. En este sentido, entendemos por Centro Educativo aquel nivel del sistema educativo en el que se organizan, principalmente, los especialistas en funciones pedagógicas de apoyo al sistema educativo y de docencia, para realizar intervenciones pedagógicas sobre un colectivo determinado de alumnos, con el propósito de que estos últimos desarrollen las habilidades, las destrezas, las actitudes y los conocimientos para ellos individualmente y para la sociedad (Muñoz Arroyo, 1986; Orden Hoz, 1986).

El cuarto nivel, y último es el que denominamos *aula*, que se refiere al ámbito en el que realizan las intervenciones aquellos profesionales de la educación especialistas en funciones de docencia.

Una de las formas de analizar la política educativa, en general, y las decisiones políticas y técnicas, en particular, consiste en establecer un cuadro de doble entrada que permita interrelacionar los subsistemas derivados de los niveles del ámbito de realización de la función y los derivados del ámbito de estructuración de la función (ver anexo, cuadro n.º 1).

Observando el cuadro, podemos ver que en todos los ámbitos de realización de la función se toman decisiones políticas y decisiones técnicas. Así, en todos los niveles se establece una política de prioridades de ese



nivel, pero siempre teniendo en cuenta la política de prioridades establecida por el o los niveles superiores. Es decir, con respecto a los fines de la educación, «cada nivel de intervención o subsistema —Administración Central, Comunidades Autónomas, Centros Escolares, Profesores en el Aula— tienen sus propios fines y contemplan los correspondientes a los demás niveles a modo de variables ambientales que serán integradas según su compatibilidad con los criterios de toma de decisiones del subsistema» (Touriñán, 1989, 31-32).

Podemos afirmar, por tanto, que las decisiones o prioridades dependerán del nivel o subsistema en el que se tomen, teniendo en cuenta que las decisiones que se tomen en un nivel tendrán que ser consideradas como variables ambientales en los niveles inferiores, donde habrán de ser integradas en las propuestas de prioridades de estos niveles. Es decir, las prioridades que establece el Estado son variables ambientales con respecto a los otros niveles, los cuales al elaborar su política educativa deberán integrar dentro de ella las prioridades que el Estado establece en su política educativa. Prioridades que, como ya apuntamos, se eligen en función de diferentes variables (educativas, económicas, sociológicas, psicológicas, culturales, etc.) de entre aquellas necesidades y demandas sociales que el grupo o grupos sociales consideran más importantes y que, en nuestro caso, no contradigan el conocimiento de la educación.

Con esto queremos decir que, por ejemplo en el ámbito aula, se toman no sólo decisiones técnico-pedagógicas, sino también decisiones políticas. Un caso típico de este tipo de decisiones puede ser el que a un profesor que está desarrollando una determinada materia y tiene la posibilidad de realizar una visita a un museo, se le plantee la siguiente disyuntiva: una, realizar la visita al museo de la ciudad que está en relación con la materia que en esos momentos está desarrollando; y, otra, realizar una visita a un museo de otra ciudad cuya temática no se impartió ni se va a impartir en un futuro inmediato.

Desde el conocimiento de la educación cualquiera de las dos visitas que se realicen no está contraindicada, esto es, no contradice el conocimiento de la educación, aunque desde el punto de vista del refuerzo de los conocimientos parece más adecuada la visita al museo de la propia ciudad. Pero al profesor, y en cierta medida a los alumnos, se les presenta el siguiente dilema: si no van al museo de la otra ciudad inmediatamente, en otro momento no podrán ir, porque dicho museo cerrará sus puertas. Ante esta disyuntiva, el profesor y los alumnos basándose no sólo en el conocimiento de la educación, porque las dos alternativas son válidas, eligen ir al museo de la otra ciudad, dejando el museo de la propia ciudad para otro día. Pues bien, esta es una decisión que nosotros entendemos como «política» porque no se adopta teniendo en cuenta exclusivamente



el conocimiento de la educación. Se pueden dar en este nivel bastantes decisiones de tipo «político»; otro ejemplo sería que el profesor presentara varias alternativas de evaluación, y que en el aula escogieran, profesores y alumnos, aquella que consideraran más oportuna, no sólo basándose en el conocimiento de la educación, sino también en otra serie de variables, como las económicas, las psicológicas, las culturales, etc.

Podemos decir, entonces, que en este nivel educativo se puede hablar de 'política educativa del aula'; o sea, se trata de aquellas prioridades que el docente establece como necesarias para ese conjunto de alumnos en concreto y que permitirán alcanzar más fácilmente los objetivos que establecen los subsistemas superiores. En otras palabras, si bien se hacen desarrollos pedagógicos de los objetivos del sistema, el profesor puede, de entre las demandas y necesidades de sus alumnos, elaborar nuevos objetivos complementarios a desarrollar, y estos no sólo los elige en función del conocimiento de la educación, sino también en función de otro tipo de variables ambientales, entre las que podemos destacar el entorno socio-cultural, la economía del centro, el presupuesto que el propio docente tiene en el centro, etc. (Rodríguez Martínez, 1989).

A partir de aquí vamos a referirnos explícitamente al nivel educativo universitario. La justificación se sitúa en los planos de la proximidad conceptual, de la implicación experiencial y de la relevancia intra-sistema que ha venido adquiriendo en los últimos años este nivel de enseñanza en la lógica decisional de las políticas educativas.

#### *IV. El sistema universitario gallego: planificación y delineamiento*

Con la 'Lei' 11/1989, de 20 de julio, (D.O.G. del 16 de septiembre), 'de ordenación do sistema universitario de Galicia', nace legislativamente el Sistema Universitario de Galicia.

Con respecto a los ámbitos de decisión en el caso universitario estos sufren ligeras modificaciones. Sigue existiendo el Estatal y el Autonómico, pero entre este último y el centro se encuentra el Universitario, y entre el Centro y el Aula se encuentran los Departamentos. También es cierto que el ámbito Autonómico (sistema universitario de Galicia) sigue siendo una organización complementaria que media entre el Sistema Universitario Estatal y cada una de las Universidades gallegas, tal y como establecen la Constitución Española y el marco legal general de la L.R.U.

A la Comunidad Autónoma Gallega le fueron transferidas las competencias en materia universitaria por el Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre, que se concretan en la siguientes:

1. Las derivadas del Estatuto de Autonomía de Galicia:
  - a) La ordenación, planificación y ejecución de las competencias en materia de universidades y enseñanza universitaria como establece el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, la L.R.U. y las disposiciones que la desenvuelven (cfr. Xunta de Galicia, 1993b).
  - b) La ordenación, planificación y ejecución de las competencias en materia de fomento de la investigación como establece el artículo 27.19 del Estatuto de Autonomía, así como la elaboración, la propuesta y ejecución, en su caso, de planes específicos de apoyo a la formación y actualización del profesorado universitario y del personal investigador (Xunta de Galicia, 1993a).
2. Las reconocidas específicamente en el Real Decreto 1754/1987 de transferencia de competencias en materia de universidades:
  - a) La gestión, según los criterios establecidos por la administración estatal, de las becas y ayudas al estudio universitario correspondientes a las convocatorias del M.E.C.
  - b) El registro, reconocimiento y tutela de fundaciones docentes universitarias domiciliadas en la Comunidad Autónoma Gallega.
3. Las reconocidas por la L.R.U. y las disposiciones legales básicas de la Comunidad Autónoma Gallega, fundamentalmente:
  - a) La coordinación de las Universidades de ámbito gallego (art. 3.3 de la L.R.U.).
  - b) La creación de universidades, dentro del ámbito gallego, previo informe del Consejo de Universidades (art. 5 de la L.R.U.).
  - c) La creación de centros y autorizaciones de estudio, previo informe del Consejo de Universidades y a propuesta del Consejo Social de la Universidad (art. 9 de la L.R.U.).
  - d) La fijación de las tasas académicas de los estudios que lleven a la obtención de títulos oficiales, dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades (art. 54.2,b de la L.R.U.).
  - e) La autorización de los gastos de personal funcionario, docente y no docente, de las Universidades (art. 54.4 de la L.R.U.).
  - f) La financiación del Sistema Universitario (Disposición adicional cuarta de la L.O.S.U.G.).
  - g) La planificación y coordinación del Sistema Universitario, contando con el 'Consello Universitario de Galicia' (art. 11 de la L.O.S.U.G.).

- h) La coordinación de los recursos de investigación, para el fomento de la propia investigación y para el desarrollo tecnológico de la Comunidad Gallega (Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación B.O.E. 18 de abril de 1986); artículo 27.19 del Estatuto de Autonomía de Galicia; y, la 'Ley de Fomento de Investigación e de Desenvolvemento Tecnolóxico de Galicia' (D.O.G. de 23 de agosto de 1993).

Estas competencias de la Comunidad Autónoma se ejercen sobre un *sistema* compuesto por tres universidades, que nacen por segregación de los medios humanos y materiales de la única Universidad existente en Galicia hasta 1990: la Universidad de Santiago de Compostela (Decreto 3/1990, de 11 de enero, D.O.G. del 24). Una parte de lo que era hasta 1990 la Universidad de Santiago de Compostela se convirtió en el núcleo original de la Universidad de A Coruña; otra parte se convirtió en el núcleo original de la Universidad de Vigo; y, otra parte quedó como el conjunto propio de la Universidad de Santiago de Compostela.

Se puede decir, por tanto, que este proceso de segregación configuró una realidad tripartita, en el que cada una de las universidades ha de definir y orientar su personalidad dentro del espacio común que es el Sistema Universitario de Galicia, y ésta la tendrán que desarrollar según sus propios esquemas y en función de los principios generales que establece la L.O.S.U.G.: distrito único, totalidad de la oferta de estudios, complementariedad de los Campus y corrección de los desequilibrios de partida.

Si bien cada universidad deberá definir su personalidad, que fundamentalmente se irá construyendo tanto en función de los estudios que proponga y de las líneas de investigación que decida, como en sus propias normas de gobierno (Estatutos de la propia universidad). En el caso que nos ocupa es la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria la encargada de coordinar y planificar todo el sistema, contando para ello, como órgano de asesoramiento y consulta, con el 'Consello Universitario de Galicia'. Esta planificación del sistema se realiza en función de tres criterios que de manera más o menos explícita aparecen en la L.O.S.U.G.: *la racionalidad sistémica, la racionalidad socio-económica y la racionalidad académico-organizativa*.

Estas tres racionalidades se tienen en cuenta a la hora de crear o ubicar una titulación en un Campus u otro de forma paralela, complementaria o subalternada. Tratemos de explicarlo brevemente.

Paralela, porque en unos caso la creación de una titulación puede decidirse independientemente de la racionalidad utilizada (sistémica y socio-económica, fundamentalmente).

Complementaria, porque es en función de las tres racionalidades como

se fundamenta la decisión. Es decir, que la creación o ubicación de una titulación no se puede realizar considerando únicamente una de las racionalidades, sino que la decisión se toma en función del conjunto de criterios válidos para las tres racionalidades que se aplican, independientemente de la conclusión a la que se pudiera llegar en cada una por separado.

Subalternada, porque en algunos casos una racionalidad se toma como fundamental para la decisión y las otras racionalidades se utilizan para que la decisión se haga efectiva, independientemente de la conclusión. La racionalidad fundamental sería, en unos casos, la racionalidad sistémica (por el principio de equidad) y, en otros, la racionalidad socio-económica (por los principios de necesidad y demanda social).

La *racionalidad sistémica* es fundamental si de lo que se trata es de decidir la autorización de implantación de estudios, su ubicación y denominación. Esta racionalidad se fundamenta en tres principios:

1. Una estructura sistémica de siete Campus, que se corresponden con las siete grandes ciudades gallegas.
2. Una organización orientada por la complementariedad de los Campus y la totalidad en la oferta de titulaciones de carácter oficial, sólo limitada por los recursos financieros y de las condiciones propias de una docencia de calidad.
3. Una funcionalidad en los Campus orientada a:
  - Corregir los desequilibrios de partida del sistema.
  - Crear, como mínimo, dos centros con rango de Facultad o Escuela Técnica Superior por Campus.
  - Aplicar el principio de complementariedad interdisciplinar para grandes áreas científicas.
  - Especializar los Campus, manteniendo la coexistencia de enseñanzas técnicas y de humanidades.
  - Distinguir título y centro, creando estructuras que acojan diversas titulaciones.

Esta racionalidad se aplica matizada por el principio de equidad, y este, a su vez, por los principios de especialización y complementariedad. En este sentido, bajo el principio de equidad, se pueden producir dos supuestos (ver anexo cuadro n.º 2):

- a) Que el Campus en el que se pretenda ubicar una titulación no cumpla con el mínimo de centros con rango de Facultad o Escuela Técnica Superior. En este caso, cualquier titulación podría ser ubicada en estos Campus, pues aunque dicha titulación formase

parte de las enseñanzas ya presentes, no se puede entender como superespecialización, sino que, en todo caso, pueden convertirse en el futuro núcleo de especialización de ese Campus.

- b) Que el Campus cumpla con el mínimo de centros con rango de Facultad o Escuela Técnica Superior. En este caso, se pueden dar los siguientes supuestos:
  - 1. Se implantaría, de entre los Campus que lo soliciten, en aquel que tenga una tasa de escolarización 10 puntos inferior a los otros y en el que las enseñanzas de las que forma parte dicha titulación tengan una presencia en torno al umbral de especialización (entre un 40 y un 60%) que facilite la consolidación de tal especialización. En este mismo supuesto, se contempla la «posibilidad de decisión compensatoria». En este caso, la toma de la decisión debe tener en cuenta que la no concesión de la ubicación de dicha titulación a ese Campus puede implicar que el desequilibrio respecto de los otros Campus siga en aumento.
  - 2. Cuando la tasa de escolarización es semejante en los diferentes Campus (la diferencia no superior al 10%), la ubicación deberá ser aquel Campus que mantenga una presencia alrededor del umbral de especialización (entre un 40 y un 60%). Si bien debe tenerse en cuenta, que si se supera ese umbral de especialización, es decir, si tiende a la superespecialización habría que sustituir dicha titulación por otra diferente a las enseñanzas que se hallan en dicha situación.
  - 3. La posibilidad de ubicar una titulación por razones técnicas que se basan en el desarrollo de la calidad y en el aprovechamiento al máximo de las infraestructuras y de los recursos humanos existentes en ese Campus, a pesar de que la tasa de escolarización sea superior al de los otros Campus.

La *racionalidad socio-económica* es una exigencia para la creación de titulaciones, porque la demanda real de estudios, así como la necesidad social de titulados son, en la práctica, los elementos que condicionan la autorización de implantación de estudios, tanto de los que se quieran implantar por primera vez en Galicia como con respecto a las posibles duplicaciones.

Esta racionalidad se aplica bajo los principios de necesidad social, demanda social y efectividad institucional, que pueden ser matizadas por la racionalidad académico-organizativa y el entorno y previsión de la demanda futura. Debemos tener presente que a la hora de aplicar esta racionalidad hay que distinguir entre una titulación que se piensa implantar por primera vez en Galicia y aquellas otras titulaciones ya implantadas que se quieren duplicar (ver anexo cuadros n.º 3 y n.º 4).



En el supuesto de una titulación a implantar por primera vez en el sistema que nos es propio en este caso, esta se implantará siempre que: exista una necesidad social alta o cuando esta necesidad sea media y la demanda real de estudiantes en dicha titulación en España sea superior a la media de la Universidad o semejante. En el resto de las situaciones la implantación dependerá de las necesidades culturales y de la racionalidad sistémica y del principio de completud (anexo cuadro n.º 3).

En el supuesto de la duplicación de una titulación, el principio fundamental que se debe seguir es el de la demanda social alta. Pero la decisión debe contar también, a la hora de ampliar la oferta, con las dificultades que el propio mercado de trabajo muestra a la hora de encontrar graduados en una determinada titulación, siempre que las demás dimensiones se mantengan en los límites mínimos de racionalidad. En este sentido, la toma de una decisión sobre la duplicación de una titulación en función del grado de urgencia de esa duplicación, se pueden establecer apelando a los siguientes niveles:

1. Necesidad de la duplicación.
2. Conveniencia, pero no urgencia.
3. Simple posibilidad.
4. Redundancia y, por tanto, no duplicación (anexo cuadro n.º 4).

La racionalidad académico-organizativa es, en realidad, una recomendación que se apunta expresamente en la L.O.S.U.G., con respecto a la conveniencia de dotación de mínimos cuantitativos y cualitativos de plantilla docente, de administración y servicios, de infraestructura y de equipamiento y en servicios complementarios. Esto se hace explícito en la L.O.S.U.G. porque la voluntad política, expresada por los órganos legalmente establecidos, de autorizar la implantación de estudios en un determinado Campus no va acompañada, siempre, de la posibilidad efectiva de impartir los estudios en ese mismo momento. Es decir, la racionalidad académico-organizativa condiciona la efectiva implantación de los estudios autorizados. Fundamentalmente, en esta racionalidad se tienen en cuenta tres disposiciones legales: El Real Decreto 557/1991, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (B.O.E. de 20 de abril); la lei 11/1989, de ordenación do Sistema Universitario de Galicia (D.O.G. de 16 de agosto); y, el Plan de Financiamento do Sistema Universitario de Galicia (B.O.P.G. de 21 de octubre).

## V. *A modo de conclusión*

Puede decirse que todo enfoque y esfuerzo de planificación en los asuntos sociales y educativos postula su sentido y aún sus objetivos desde

lo dado o existente en un contexto respecto de un ámbito de realidad *hacia* las metas pretendidas, moduladas por tiempos y recursos disponibles.

Visto el tema en esos términos, no nos cabe la menor duda de la pertinencia que para la teoría de la educación tiene la asunción, como materia de estudio, de presupuestos, constructos, y otros aspectos disciplinariamente configuradores que la planificación educativa nos está ofreciendo hoy en día. Además, tales aspectos están siendo ya de enorme interés dentro de un marco de cambio, reforma o análisis prospectivo de la educación a distintos niveles.

Por nuestra parte no solo creemos estar en buenas condiciones para afirmar la bondad del proceso planificador en la (re)construcción de sistemas educativos —o en nuestro caso, de un sistema universitario propio y singular—, sino también para resaltar las posibilidades que se abren con ese proceso para la detección y corrección de 'ruidos' en el sistema o en alguna de sus partes fundamentales. Todo lo cual contribuye, como es lógico, a garantizar un mejor avance en la decidida apuesta por el logro de la *calidad del sistema*, progresivamente considerada desde coordenadas y vectores que definen su optimización posible en un escenario y unas circunstancias sociales concretas.

Justamente por eso nos pareció conveniente ofrecer una perspectiva sintética de lo que viene siendo una intensa dinámica de planificación referida a un sistema universitario de nuestro más próximo entorno. Es precisamente ahí donde la lógica decisional (en todos los planos concurrentes) adquiere toda su relevancia y se muestra en toda su problematicidad, pero también es donde se patentizan para el pedagogo gran parte de las perspectivas de conocimiento profesional sobre la cuestión.

**Dirección de los autores:** Antonio Rodríguez Martínez, José Manuel Touriñán López, Miguel Ángel Santos Rego, Departamento de Teoría e Historia da Educación. Facultade de Ciencias da Educación. Universidade de Santiago de Compostela, Campus Sur, s/n, 15706 Santiago de Compostela (A Coruña).

*Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo:* 26.VI.1996.

### DISPOSICIONES LEGALES

- CONSTITUCION ESPAÑOLA, de 27 de diciembre de 1978 (B.O.E. de 28 de diciembre).
- LEY Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia (B.O.E. de 28 de abril).
- LEY Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (B.O.E. de 1 de septiembre).
- LEY 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (B.O.E. de 18 de abril).
- LEI 8/1988, de 18 de julio, do Plan Xeral de Investigación Científica e Técnica de Galicia (D.O.G. de 2 de agosto).
- LEI 11 /1989, de 20 de julio, de Ordenación do Sistema Universitario de Galicia (D.O.G. de 16 de agosto).
- LEI 12/1993, de 29 de julio, de Fomento de Investigación e de Desenvolvemento Tecnolóxico de Galicia (D.O.G. de 23 de agosto).
- REAL DECRETO 1754/1987, de 18 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma Gallega de los servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios en materia de universidades (D.O.G. de 16 de febrero de 1988).
- DECRETO 3/1990, de 11 de enero, de Segregación da Universidade de Santiago de Compostela (D.O.G. de 24 de enero).
- REAL DECRETO 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (B.O.E. de 20 de abril).
- PLAN DE FINANCIAMIENTO, aprobado por la 'Comisión 3ª de Economía, Facenda e Presuposto', el 17 de octubre de 1989 (B.O.P.G. del 21 de octubre).

### BIBLIOGRAFÍA

- ASCH, S. E. (1968) *Psicología Social*, (Buenos Aires, Universitaria).
- BUNGE, M. (1976) *Ética y Ciencia*, (Buenos Aires, Siglo XX).
- CASTILLEJO, J. L. (1985) Acciones pedagógicas versus condicionamientos sociales y políticos, pp. 151-168, en CASTILLEJO, J. L. et. al. *Condicionamientos socio-políticos de la Educación*, pp. 151-168, (Barcelona, CEAC).
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN CREATIVA (C.I.C.) (1992) *Modelo operativo para la toma de decisiones en la oferta universitaria*, Informe elaborado para la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, (Santiago de Compostela, Xunta de Galicia).
- COOMBS, Ph. (1985) *La crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales*, (Madrid, Santillana).
- FEINBERG, W. (1979) Ethics and objectivity. The effects of Darwinian revolution on educational reform, *Educational Theory*. XXIII: 23 4, pp. 294-302

- FOOT, Ph. (1974) *Teorías sobre la ética*. (México, Fondo de Cultura Económica).
- GARCÍA CARRASCO, J. (1985) Ideología y discurso pedagógico, pp. 38-74, en CASTI-  
LLEJO, J.L. et. al. *Condicionamientos socio-políticos de la educación*, (Barcelona,  
CEAC).
- GARCÍA HOZ, V. y MEDINA RUBIO, R. (1986) *Organización y gobierno de los centros  
educativos*, (Madrid, Rialp).
- GIMENO, J. (1988) *El currículum. Una reflexión sobre la práctica*, (Madrid, Morata).
- KOLHBERG, L. (1971) From is to ought. How to commit the naturalistic fallacy and  
get away with it in the study of moral development, pp. 151-284, en MITCHEL, T.  
(ed.) *Cognitive development and epistemology*, (Nueva York, Academic Press).
- LARSON, M. S. (1988) El poder de los expertos: ciencia y educación de masas como  
fundamento de una ideología, *Revista de Educación*, 285, pp. 191-215.
- MEDINA RUBIO, R. (1976) *La administración educativa periférica en España*, (Madrid,  
Paraninfo).
- MEDINA RUBIO, R. (1993) Transformaciones socio-políticas e innovaciones en la  
acción educativa, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Teoría de la  
Educación, Santiago de Compostela.
- MUÑOZ SEDANO, (1986) Escuela (tipos de), pp. 315-321, en GÓMEZ DACAL, G.  
(Coord.) *Administración educativa: Diccionario de Ciencias de la Educación*, (Ma-  
drid, Anaya).
- ORDEN HOZ, A. (1986) Organización escolar, pp. 326-330, en GÓMEZ DACAL, G.  
(coord.) *Administración educativa: Diccionario de Ciencias de la Educación*, (Ma-  
drid, Anaya).
- PETERS, R. S. (1974) *Psychology and ethical development*, (Londres, G. Allen and  
Unwin).
- PETERS, R.S. (1979) *Ethics and education*, (Londres, G. Allen and Unwin).
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, A. (1989) *Conocimiento de la educación, función pedagógica  
y política educativa*. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educa-  
ción de la Universidad de Santiago de Compostela (editada en microficha por el  
Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Santiago  
de Compostela en 1990, con el nº 82). Santiago de Compostela.
- SANTOS REGO, M. A. (ed.) *Política educativa después de Maastricht* (Santiago de  
Compostela, Escola Galega de Administración Pública, en prensa).
- SANTOS REGO, M. A. y GARRIDO VÁZQUEZ, J. (1994) Titulaciones universitarias:  
validez académica y habilitación profesional en el marco de la convergencia euro-  
pea, *Revista Galega de Cooperación Científica Iberoamericana*, 1, pp. 35-37.
- TORREBLANCA, J. (1980) La financiación de la educación, pp. 131-175, en AA. VV.  
*Elementos de Administración educativa*, (Madrid, M.E.C.).
- TOULMIN, S. (1979) *El puesto de la razón en la ética*, (Madrid, Alianza Universidad).
- TOULMIN, S. (1980) *The uses of arguments*, (Cambridge, University Press).
- TOURIÑÁN, J. M. (1984) Las finalidades de la educación. Análisis teórico, pp. 15-36,  
en ESTEVE, J. M. (ed.) *Objetivos y contenidos de la educación para los años noven-  
ta*, (Málaga, Universidad de Málaga).

- TOURINÁN, J. M. (1987) *Estatuto del profesorado* (Madrid, Escuela Española).
- TOURINÁN, J. M. (1993) Un reto de los sistemas universitarios: los espacios de coordinación, pp. 497-505, en AA. VV. *La Universidad ante el V Centenario*, (Madrid, Universidad Complutense).
- TOURINÁN, J. M. y RODRÍGUEZ, A. (1993) Conocimiento de la educación, decisiones pedagógicas y decisiones de política educativa, *Revista Portuguesa de Filosofía* (Braga) 1L: 1-2, pp. 63-97.
- TURIEL, E. (1984) *El desarrollo del conocimiento social. Moralidad y convención*, (Madrid, Debate).
- XUNTA DE GALICIA (1993a) *A Promoción da Investigación en Galicia. Anos 1991 e 1992*, (Santiago de Compostela, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, Dirección Xeral de Ordenación Universitaria e Política Científica).
- XUNTA DE GALICIA (1993b): *Avances no Desenvolvemento do Sistema Universitario de Galicia*, (Santiago de Compostela, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, Dirección Xeral de Ordenación Universitaria e Política Científica).

#### SUMMARY: THE LOGIC OF DECISIONS IN BUILDING EDUCATIONAL SYSTEMS: A CASE STUDY

This study deals with the logic of the decisions in the genesis and the development of educational policies, having a significant referential axis in our context: the beginning and progressive articulation of the Galician University System.

We analyze the technical, ethical, and political decisions, as well as the pertinent decisional scopes. In coherence with our prerequisites of thinking, we pay special attention to the planning and drawing of the studied case.

We conclude affirming that it is in the planning context where the decisional logic acquires all its relevance and it is manifested in all its problematic length; being also there where most of the professional knowledge about the referred matter are showed to the pedagogue, or educator in a professional sense.

KEY WORDS: Educational policy, Political decisions, Galician University System.

#### ANEXOS:

Cuadro n.º 1: Ámbitos de realización y estructuración de la función.

Cuadro n.º 2: Proceso de toma de decisión para la ubicación en cada Campus de una titulación creada.

Cuadro n.º 3: Proceso de toma de decisión para la creación de una titulación nueva en el sistema universitario.

Cuadro n.º 4: Proceso de toma de decisión para la creación de una titulación ya existente en el sistema universitario.

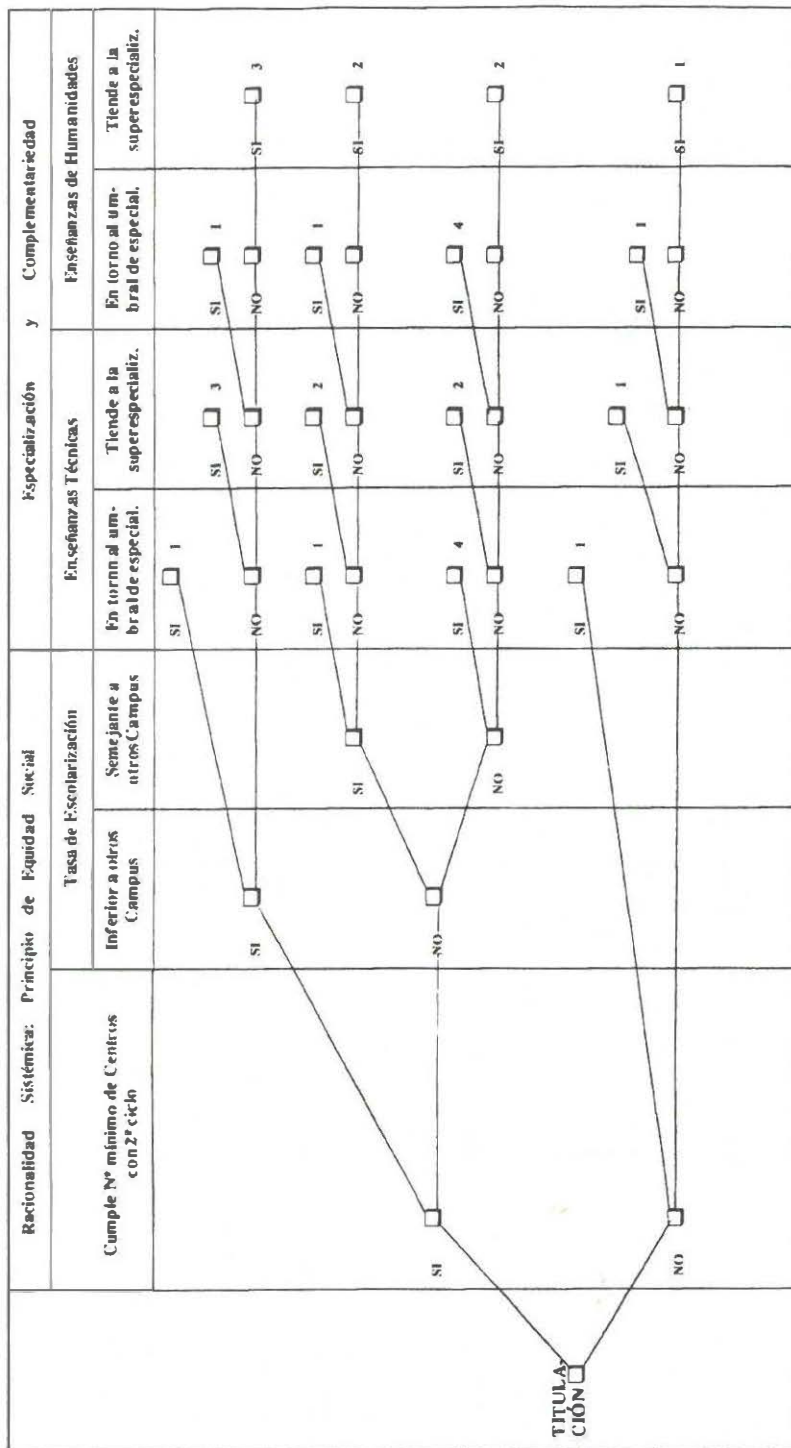


Cuadro número 1

SUBSISTEMAS	AMBITO DE REALIZACION DE LA FUNCION			
	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA	CENTRO EDUCATIVO	AULA
DECISIONAL	- Decisiones políticas. - Política educativa del Estado	- Decisiones políticas. - Política educativa de la Comunidad.	- Decisiones políticas. - Política educativa del Centro	- Decisiones políticas. - Política educativa del Aula.
	- Decisiones técnicas	- Decisiones técnicas	- Decisiones técnicas	- Decisiones técnicas
OPERATIVO (Funciones pedagógicas)	- Investigación - Apoyo al sistema educativo	- Investigación - Apoyo al sistema educativo	- Apoyo al sistema educativo. - Docencia - Investigación	- Docencia - Investigación activa
ADMINISTRATIVO	MINISTERIO (organigrama)	CONSEJERIA (organigrama)	EL CENTRO (organigrama)	Interacción profesor-alumnos (Organigrama)
ORGANIZACIONAL	- Parlamento central - Gobierno central - Ministro	- Parlamento comunidad - Consejo comunidad - Consejero	- Consejo del centro - profesionales de la educación - Padres alumnos - alumnos - etc. - Director	- Docente - Alumnos
	ORGANIZACIONES SOCIALES Y/O PROFESIONALES ESTATALES	ORGANIZACIONES SOCIALES Y/O PROFESIONALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANIZACIONES SOCIALES Y/O PROFESIONALES DE LAS LOCALIDADES DEL CENTRO	ORGANIZACIONES SOCIALES Y/O PROFESIONALES DE LAS LOCALIDADES DEL CENTRO

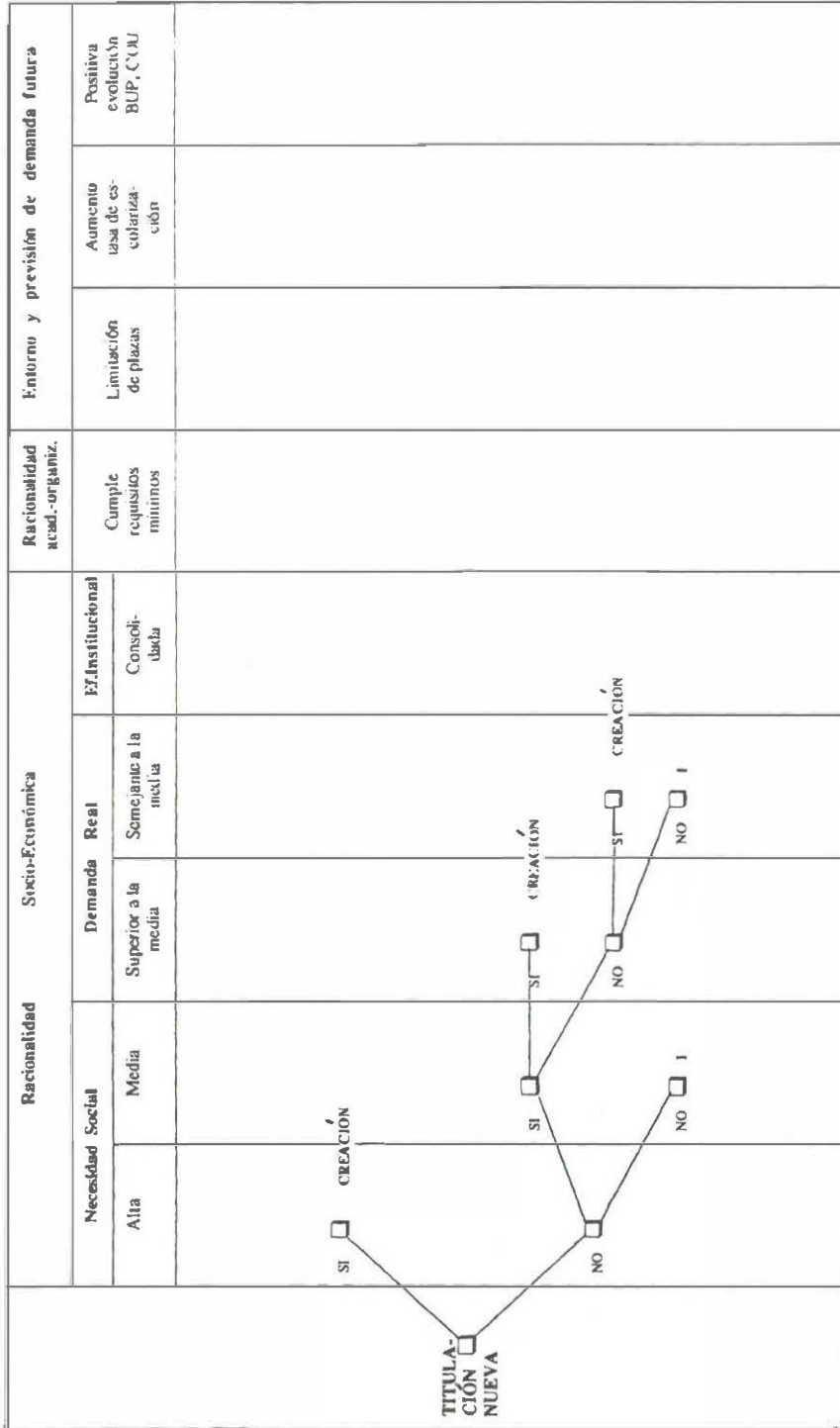
Fuente: Rodríguez Martínez, 1989, p. 310

Cuadro número 2  
PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN PARA LA UBICACIÓN EN CADA CAMPUS DE LA UNIVERSIDAD DE UNA TITULACIÓN CREADA



Cuadro número 3

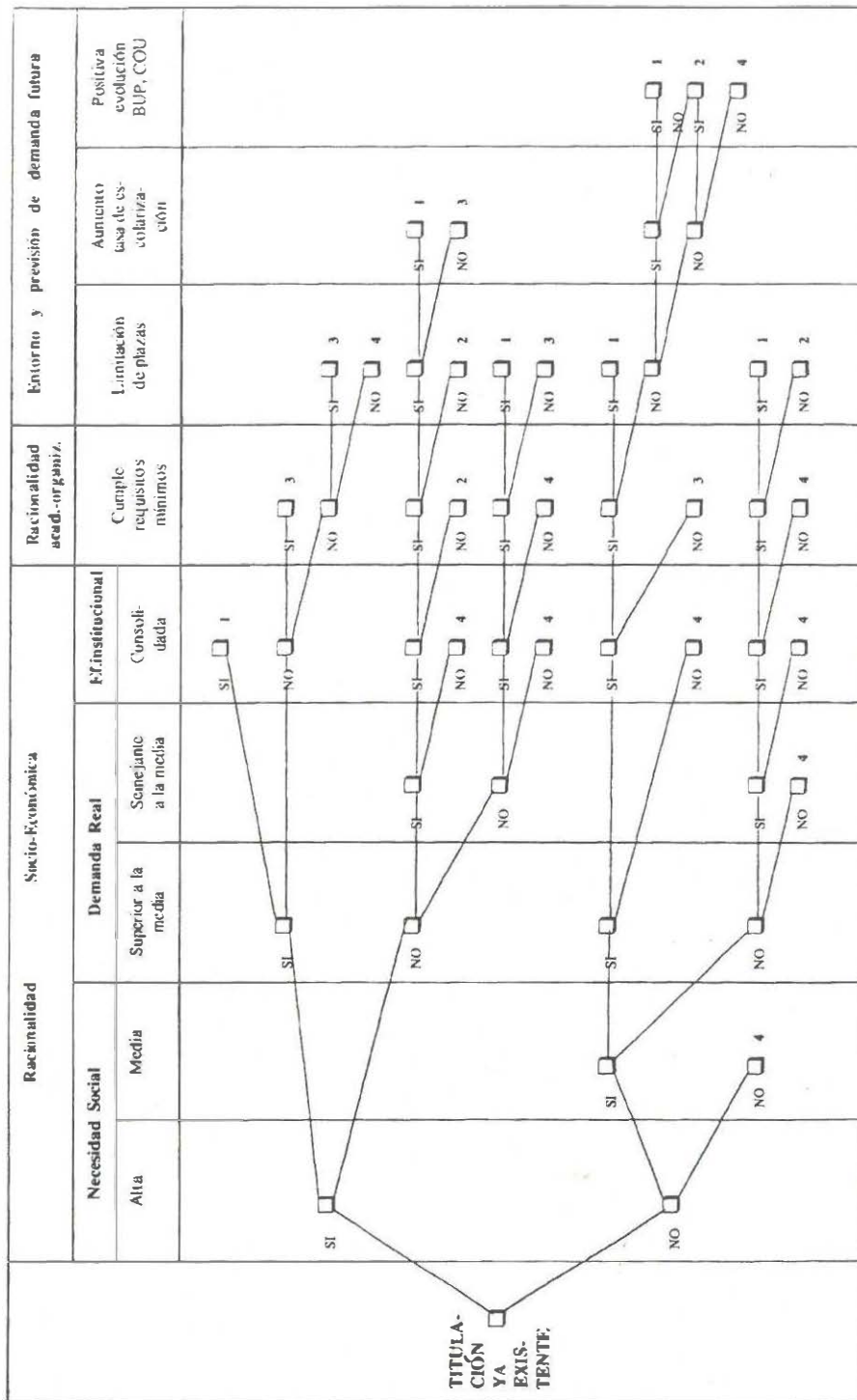
PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN PARA LA CREACIÓN DE UNA TITULACIÓN NUEVA EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO DE GALICIA



1: Posible creación dependiendo de las necesidades culturales y en atención al principio de completitud

Fuente C.I.C. (1992)

PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN PARA LA CREACIÓN DE UNA TITULACIÓN YA EXISTENTE EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO DE GALICIA



Fuente: C.I.C. (1992)

1: La duplicación es necesaria  
2: La duplicación es conveniente  
3: La duplicación es simplemente posible  
4: La duplicación es redundante